
UNE LARGESSE MITIGÉE

La Législation du Canada concernant les réfugiés

par Bill Johnston, The Spectator

Jamais depuis la Seconde Guerre mondiale n'a-t-on vu autant de réfugiés qu'aujourd'hui. Selon des estimations prudentes des Nations Unies, huit millions de personnes seraient actuellement expatriées pour fuir la persécution. Une telle situation pose un défi de taille aux nations qui défendent la justice et qui peuvent offrir aux réfugiés soit un asile temporaire, soit une nouvelle patrie.

La réponse du Canada a été contradictoire: généreuse, mais en même temps prudente et axée sur ses intérêts.

Les représentants officiels de l'immigration affirment avec fierté qu'aucun pays n'a accueilli plus de réfugiés par personne que le Canada depuis la Seconde Guerre mondiale. En outre, les 60 000 ressortissants du Sud-Est asiatique que le Canada admet actuellement représentent le plus important groupe de réfugiés venus d'un même endroit que nous n'ayons jamais accueillis depuis la guerre.

Cependant, de regarder, en laissant de côté les chiffres, ceux que nous accueillons comme réfugiés convainc les principaux groupes ecclésiastiques et communautaires que le Canada tend à être très sélectif. En effet, notre pays a tendance à admettre les plus en forme, les mieux qualifiés et les mieux en mesure de favoriser notre croissance économique et non pas ceux qui ont le plus besoin de nos services sociaux et médicaux. Nous avons tendance aussi à rejeter ceux qui fuient des régimes de droite.

Sauve qui peut

Selon la Convention des Nations Unies relative aux réfugiés, un réfugié est "toute personne qui craint avec raison d'être persécutée à cause de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques", qui est à l'extérieur de son pays de nationalité ou de résidence normale et qui, par suite de cette crainte, ne veut pas rentrer dans ce pays ni solliciter sa protection. La Loi canadienne sur l'immigration, qui est entrée en vigueur en avril 1978, reprend la même définition.

Vu l'emplacement géographique du Canada, nous n'avons pas à la frontière un afflux massif de réfugiés, comme c'est le cas dans d'autres pays. La plupart de ceux qui entrent au Canada sont sélectionnés par des agents d'immigration dans des camps de réfugiés à l'étranger. Encore beaucoup moins nombreux sont ceux qui choisissent le Canada (en venant directement par avion d'Amérique latine, par exemple) comme pays d'asile éventuel.

Tout réfugié qui réussit à fuir connaît une expérience éprouvante, comme en témoigne le mémoire remis au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, M. Lloyd Axworthy, en mai 1980, par une délégation de groupes ecclésiastiques, médicaux, juridiques et humanitaires concernés. Le réfugié s'est échappé d'un pays où il aurait pu vraisemblablement être détenu et interrogé à tout moment, souvent par des agents en uniforme, souvent dans des édifices gouvernementaux. Le spectre de la torture ou de la mort était toujours présent. On l'a peut-être averti de ne pas révéler, sous peine de mort, qu'il était persécuté.

Il a peut-être dû soudoyer des agents pour obtenir un passeport. Il arrive épuisé et a peut-être besoin de soins médicaux. Il ne parle qu'une langue étrangère, connaît mal la loi canadienne ou les procédures qui s'appliquent aux réfugiés et a très peur d'être renvoyé dans son pays. Il doit répondre aux questions que lui pose une personne en uniforme à qui il cachera pourquoi il se trouve ici en lui disant qu'il ne fait que séjourner au Canada ou n'importe quoi, simplement pour pouvoir entrer dans notre pays pour y trouver quelqu'un qui pourra l'aider à revendiquer le statut de réfugié.

Trop souvent, ceux qui appliquent le processus juridique permettant de déterminer si une personne est un réfugié et si elle a le droit de rester au Canada oublient les difficultés qui l'assaillent.

Le processus de sélection des réfugiés

Ce processus devrait, mais ce n'est pas le cas, faciliter l'entrée au Canada de ceux qui revendiquent à bon droit le statut de réfugié, comme l'affirmait la délégation dans un mémoire présenté en mars 1979. Il s'agit là d'une obligation en vertu de la Convention des Nations Unies, que le Canada a signée en 1969, ajoutait-on.

Le processus est amorcé lorsque quelqu'un, faute de tout autre recours juridique pour rester au Canada, affirme qu'il serait persécuté s'il était obligé de rentrer dans son pays. L'intéressé doit prouver ses allégations, sans quoi il sera expulsé.

Un agent d'immigration interroge alors l'intéressé sous serment pour savoir pourquoi il ne peut rentrer chez lui.

Un compte rendu et la traduction de l'entrevue sont ensuite envoyés au Comité consultatif du statut de réfugié qui examine le cas en fonction des renseignements dont il dispose sur le pays que l'intéressé a fui. Le Comité fait alors savoir au ministre de l'Immigration si, à son avis, la personne en question devrait être considérée comme un réfugié. En 1978, selon Rhoda Howard, professeur en sociologie à l'Université McMaster, le Comité s'est prononcé en faveur de moins de 40 pour cent de ceux qui avaient revendiqué le statut de réfugié.

Si le Ministre décide que l'intéressé n'est pas un réfugié, celui-ci doit quitter le pays ou interjeter appel devant la Commission d'appel de l'immigration. En fait, l'intéressé demande par écrit d'être entendu par la Commission qui oppose souvent un refus. D'avril à décembre 1978, la Commission a procédé à 37 auditions, mais en a refusé 57. Si la Commission refuse d'entendre l'intéressé ou si elle juge, après audition, qu'il n'est pas un réfugié, celui-ci n'a alors pas d'autre choix que de quitter le Canada.

Il est possible d'en appeler de la décision de la Commission devant la Cour d'appel fédérale, mais seulement pour des questions de droit et non de faits.

Même ceux qui, de l'avis du Ministre ou de la Commission d'appel, sont des réfugiés doivent répondre aux exigences d'ordre sécuritaire. Selon la Loi sur l'immigration, ne peuvent entrer au Canada les personnes qui pourraient commettre des actes de subversion ou de violence ou enfreindre une loi fédérale. Si le ministre de

l'immigration ou le Solliciteur général croit que l'intéressé contrevient à cet article de la Loi, le Comité consultatif spécial tiendra une audition pour juger le cas et conseiller le Ministre. Il n'y a aucune garantie que ceux qui revendiquent le statut de réfugié pourront comparaître à l'audition, et on ne leur communiquera aucun renseignement pouvant "mettre en péril la sécurité nationale."

Ceux qui se voient refuser le statut de réfugié, mais qui répondent par ailleurs aux exigences d'ordre sécuritaire ont une autre chance de pouvoir rester au Canada. Le Comité spécial d'étude, qui ne fait pas partie du processus de détermination du statut de réfugié, peut recommander au Ministre d'admettre les non-réfugiés pour des raisons strictement humanitaires.

Lacunes

Les critiques voient de sérieuses failles dans ce processus. Une personne qui revendique le statut de réfugié peut être renvoyée dans son pays d'origine sans avoir eu la chance de comparaître à l'audition.

"Une telle situation est contraire tant à notre notion de l'équité qu'aux principes de justice naturelle qui sont les fondements mêmes de l'appareil juridique canadien. Cela est d'autant plus inquietant lorsque l'on considère les sérieuses conséquences qu'entraînerait le renvoi d'un réfugié authentique", pouvait-on lire dans le mémoire présenté en mars 1979 par la délégation des organisations concernées.

L'avocat Lorne Waldman a fait remarquer à Hamilton en mai 1979 que de telles auditions étaient accordées automatiquement dans bien d'autres pays.

Le refus d'accorder ces auditions contrarie l'article 32 de la Convention des Nations Unies relative aux réfugiés, selon Raul Vincenzo, directeur de la division canadienne d'Amnistie internationale. L'article en question prévoit qu'un réfugié ne peut être expulsé que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public et seulement "en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. Le réfugié devra, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper, à présenter un recours et à se faire représenter à cet effet devant une autorité compétente."

La loi sur l'immigration ne respecte pas non plus le concept de la "procédure prévue par la loi" lorsqu'elle interdit l'entrée au Canada de toute personne qui, il y a tout lieu de le croire, commettra des actes de subversion ou d'autres délits, d'affirmer M. Vincenzo. M. Waldman pour sa part soutient que ces dispositions de la Loi équivalent à une "condamnation par anticipation".

"Une personne qui revendique le statut de réfugié peut être renvoyée dans son pays d'origine sans avoir eu la chance de comparaître devant les organismes chargés de trancher son cas. Une telle situation est contraire à notre notion de l'équité et aux principes de justice naturelle."

Une audition est nécessaire pour juger de la crédibilité des faits rapportés par le réfugié. Un compte rendu ne peut pas bien traduire la tension ou la crainte que ressent l'intéressé. Sans audition, les décisions rendues ne peuvent être justes que si le compte rendu de l'entrevue initiale est fidèle. Cependant, la délégation et d'autres aussi soutiennent que les comptes rendus présentent de sérieux problèmes, notamment l'entrevue peut-être mal,

Processus d'étude des demandes concernant les réfugiés

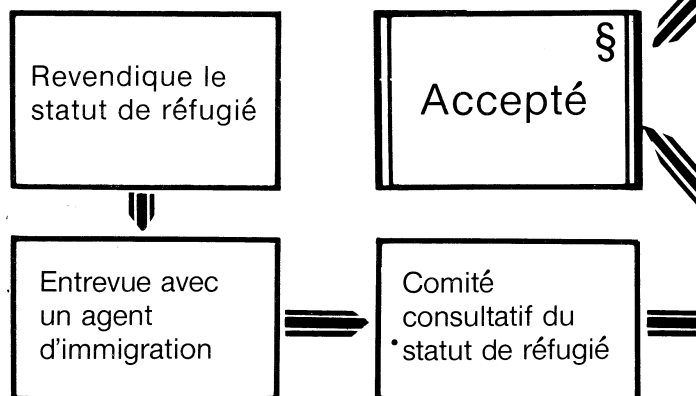


Diagramme de Leslie Diane Kaye

transcrite ou mal traduite, sans compter qu'il va de soi qu'un réfugié très inquiet ait de la difficulté à s'expliquer clairement, à plus forte raison s'il n'a pas d'avocat.

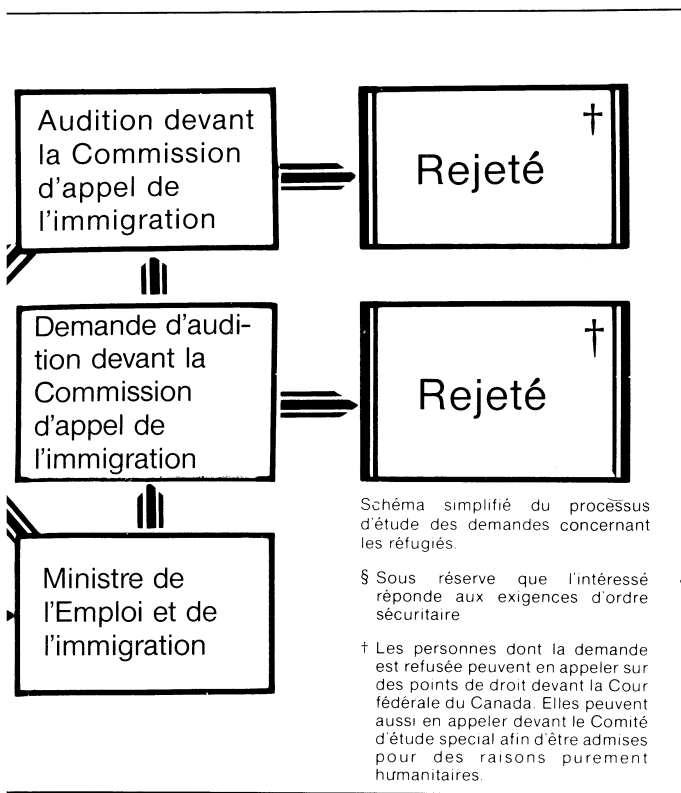
Le compte rendu initial peut être étoffé d'autres renseignements pour les fins d'un appel devant la Commission d'appel de l'immigration. L'intéressé doit interjeter appel dans les sept jours, mais cette période n'est pas toujours suffisante pour réunir les preuves nécessaires pour justifier l'appel. C'est pourquoi la délégation recommande un délai de trente jours.

Aux termes de la Loi sur l'immigration, la Commission ne peut autoriser la tenue d'auditions que s'il y a raisonnablement lieu de croire que l'intéressé peut apporter les preuves nécessaires. Dans tout les autres cas, la Commission ne doit pas permettre que l'étude de la demande se poursuive et déterminer par conséquent que l'intéressé n'est pas un réfugié au sens de la Convention.

Dans son mémoire de 1980, la délégation fait observer que la Commission hésite à accorder le bénéfice du doute aux personnes qui revendiquent le statut de réfugié. Elle invoque souvent des contradictions ou des erreurs dans les documents ou l'aveu de mensonge (les intéressés prétendent habituellement être des visiteurs à leur arrivée au Canada) pour douter de la crédibilité des personnes qui sollicitent une audition et, par conséquent, pour la leur refuser. La Commission montre souvent qu'elle connaît très mal la situation des pays d'où proviennent les réfugiés et n'a pas de recherches, contrairement au Comité consultatif du statut de réfugié.

"La plupart de ceux qui viennent au Canada y sont admis parce que le pays a besoin d'eux. Je crois que, au moins dans certains cas, les réfugiés devraient pouvoir venir au Canada parce qu'ils ont besoin de ce pays."

"De nombreux problèmes pourraient être évités si les personnes qui revendiquent le statut de réfugié, aidées



d'un avocat, avaient droit à une audition devant un tribunal expérimenté en la matière, capable d'avoir accès à des renseignements exacts sur la situation des principaux pays d'où proviennent les réfugiés, versé dans les questions de droit international qui se rapportent à la Convention relative aux réfugiés et, d'abord et avant tout, sensible à la situation unique et aux problèmes des réfugiés", d'affirmer la délégation. Le gouvernement a refusé de donner suite à cette proposition.

Steve Jeffrey, relationniste pour l'immigration, a fait remarquer que la plupart des critiques, y compris celles qui concernent la procédure prévue par la loi, ont été formulées au Parlement et que, pourtant, la majorité des députés ont voté en faveur de la nouvelle Loi, même si elle ne tenait pas compte de ces problèmes. Les organismes qui s'occupent des réfugiés, a-t-il précisé, ne sont pas des tribunaux, et les intéressés ont effectivement la chance d'exposer leur cas par écrit. "Qu'ils le fassent par écrit ou en personne ne change rien."

"Étant donné l'influence suprême des priorités économiques sur la politique relative aux réfugiés, le Canada n'a jamais eu pour principe d'accorder l'asile politique", de faire observer Mme Howard. "L'asile politique suppose que lorsqu'une personne risque d'être persécutée, elle devrait pouvoir quitter son pays le plus rapidement possible, sans que l'on se demande si elle a les qualités voulues pour s'établir dans le pays d'asile."

MM. David MacDonald, Andrew Brewin et Louis Duclos, députés fédéraux canadiens qui ont visité le Chili, l'Argentine et l'Uruguay en 1976, signalaient dans "Une gigantesque prison" que plusieurs Chiliens dont le nom figurait sur la liste des cas urgents établie par le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés "se sont vu refuser l'entrée au Canada parce qu'ils ne possédaient pas les qualités requises pour s'y "adapter" "

L'ancien ministre libéral Robert Andras a déclaré au Parlement en 1973 que le Canada voulait aider les Chiliens qui souhaitaient "s'établir au Canada", mais non ceux qui cherchaient "un abri temporaire dans un autre pays."

Le rapport que le Comité spécial mixte de l'immigration a présenté au Parlement en 1975 rejetait explicitement l'idée d'adopter des mesures législatives faisant du Canada un abri temporaire ou un pays de premier asile. Il précisait cependant que le ministre de l'immigration devrait pouvoir accorder le droit d'asile dans des cas particuliers. Ces propositions ont été concrétisées dans la nouvelle Loi.

Entre autres façons d'améliorer notre politique à l'égard des réfugiés, le Conseil canadien des Églises propose de la séparer complètement de la politique et des programmes d'immigration pour reconnaître ainsi les grandes différences qui distinguent les deux groupes. Cette proposition avait d'ailleurs été faite dans le Livre blanc sur l'immigration publié en 1966.

Préjugés politiques

Le ministère de l'Immigration semble aussi prévenu contre l'admission, à titre de réfugiés, des personnes qui se sont activement opposées aux régimes de droite tels ceux de l'Argentine et du Chili, selon Mme Howard.

Par exemple, elle a fait observer que l'étude des demandes présentées par des réfugiés chiliens prenait en moyenne quatre semaines en 1973-1974; pendant ce temps, les requérants risquaient d'être capturés par la police chilienne. Il n'y a pas eu de tels délais pour les réfugiés hongrois en 1956, les Ougandais en 1972 ou les Vietnamiens en 1975.

D'après un document de l'Église Unie intitulé: *Issue 9: The Politics of People*, notre gouvernement a été en mesure d'accorder le statut de réfugié à 6 000 Ougandais en deux mois en 1972; il lui a pourtant fallu 18 mois pour admettre les 1 500 premiers Chiliens après la chute du régime Allende.

Contrairement à ce qu'il a fait pour les Vietnamiens et les Ougandais, notre gouvernement n'a pas dispensé les réfugiés d'Amérique latine des formalités d'immigration, ni des exigences relatives à la santé et à la sécurité pour accélérer leur admission au Canada. George Hanoff a écrit dans le *Canadian Journal of Latin American Studies* que les agents de la GRC à Santiago au Chili ont refusé une grande proportion de la première vague de demandes (en 1973-1974) sous prétexte que ces personnes constituaient une menace pour la sécurité du Canada.

Pourtant, Warren Allmand, Solliciteur général de 1972 à 1976, a révélé à la Commission McDonald sur les agissements de la GRC que les agents ont injustement taxé de subversifs un grand nombre de réfugiés éventuels et qu'ils tenaient automatiquement pour vrais les rapports que la CIA avait établis à leur sujet. M. Allmand a fait savoir qu'il avait dit aux agents de la GRC que s'il avait été Chilien il aurait très bien pu s'opposer à la junte militaire, même s'il n'était ni communiste ni subversif.

Pourquoi?

Pourquoi le processus de sélection est-il si rigoureux pour les personnes qui sollicitent le statut de réfugié, surtout quand on voit que l'un des dix objectifs de la Loi sur l'immigration vise à permettre au Canada de respecter

les obligations qu'il a contractées en signant des traités internationaux et de maintenir sa traditionnelle attitude humanitaire à l'égard des personnes déplacées et persécutées?

Les critiques s'entendent pour dire que c'est parce que, comme le dit M. Vincenzo, le gouvernement canadien ne comprend pas du tout ce qu'est un réfugié. Contrairement aux immigrants, les réfugiés ne choisissent pas de quitter leur patrie pour s'établir en permanence au Canada. Ils sont obligés de fuir et de solliciter la protection de notre pays jusqu'à ce qu'ils puissent rentrer chez eux en toute sécurité, si jamais cela leur était possible.

Toutefois, nos agents d'immigration ont tendance à n'admettre que les réfugiés qui feraient de bons immigrants et à ne sélectionner que ceux qui sont les mieux en mesure d'aider le Canada au lieu de ceux qui ont le plus besoin de l'aide de notre pays. Selon M. Vincenzo, la Loi sur l'immigration est ainsi faite.

Les immigrants sont admis au Canada s'ils réunissent suffisamment de points d'appréciation au titre de l'âge, de la situation financière ainsi que de leurs compétences professionnelles et linguistiques, soit autant de critères servant à mesurer leur aptitude à s'adapter à la vie au Canada et à contribuer à son économie. Cependant, les mêmes critères, élargis cette fois, s'appliquent aux réfugiés.

Dans les "Dispositions relatives aux réfugiés" de la nouvelle Loi sur l'immigration, on constate que la sélection des réfugiés à l'étranger (où la plupart d'entre eux sont choisis) est assortie de deux conditions. Premièrement, il faut déterminer s'il s'agit d'un réfugié au sens de la Convention des Nations Unies et, en second lieu, s'il pourra s'établir avec succès au Canada. Les critères de sélection appliqués aux immigrants servent de guide, mais on n'attribue pas de points. En cas de doute, il est tenu compte de toute offre d'aide présentée par des organisations intéressées. Cette formule de sélection "tient compte du fait que le Canada ne peut pas accueillir tous les réfugiés du monde et que tous les réfugiés n'ont pas nécessairement avantage à se rétablir au Canada".

C'est dire que l'objectif humanitaire de la Loi passe après tous les autres objectifs liés à la prospérité économique et à la sécurité nationale, d'affirmer M. Vincenzo. Nos agents d'immigration recherchent "la crème" pour utiliser l'expression que, d'après M. Vincenzo, un responsable de la question des réfugiés aurait employée avec fierté pour parler du succès que le Canada avait remporté au chapitre de la sélection des réfugiés ougandais en 1972.

Aux dires du Conseil canadien des Églises, c'est parce que l'on met l'accent sur la capacité des réfugiés à s'établir au Canada plutôt que sur leurs besoins que, durant 1979, on a à peine touché les cas les plus difficiles de réfugiés indochinois. M. George Cram du Comité inter-Églises pour les droits de la personne en Amérique latine soutient que c'est pour protester contre la sélectivité de pays riches comme la Canada que les autorités de la Malaisie ont décidé, l'automne dernier, de fermer leurs portes aux réfugiés de la mer. Lorsque les pays riches s'accaparent le dessus du panier, les vrais problèmes restent entre les mains des pays qui ont le moins de ressources pour y faire face.

M. Vincenzo croit que la Loi sur l'immigration est "strictement anti-humanitaire" envers ceux qui ont besoin

de soins médicaux. En effet, ne peuvent être admises les personnes atteintes de maladies qui imposeraient ou pourraient imposer un fardeau excessif aux services de santé ou aux services sociaux. Si une province accepte de payer les soins médicaux, un infirme peut être admis. Cependant Mme Howard affirme que des personnes qui ont perdu des membres ou la vue après avoir été torturées au Chili n'ont pas été admises au Canada.

Si notre politique se veut humanitaire, nous devrions accorder la priorité à ces gens. Des personnes dans des endroits comme la Russie ou l'Indonésie restent très longtemps en prison et, dans la plupart des cas, cette expérience les détruit complètement. Ils sont beaucoup plus dans le besoin que bon nombre des réfugiés que le Canada accepte, de faire valoir M. Vincenzo.

Que devrait-on faire?

Les critiques ont de nombreux changements à proposer, dont plusieurs sont décrits plus haut. Cependant, M. Vincenzo souligne qu'il ne suffit pas de modifier les politiques ou les règlements, car ceux-ci peuvent être changés du jour au lendemain par le Ministre.

"Ce qu'il faut, c'est un changement de mentalité. La plupart de ceux qui viennent au Canada y sont admis parce que le pays a besoin d'eux. Je crois que, au moins dans certains cas, les réfugiés devraient pouvoir venir au Canada parce qu'ils ont besoin de ce pays."

Les lois modifiées doivent tenir compte de ce changement de mentalité. Toutefois, M. Vincenzo estime aussi que les réfugiés ont besoin d'organismes financés par le gouvernement pour leur trouver des emplois et un logement, et leur offrir des soins médicaux et un revenu temporaire. Selon lui, le Canada n'est pas trop enclin à fournir cette aide qui est pourtant prévue dans la Convention des Nations Unies.

Les critiques s'entendent pour dire qu'il faut presser le gouvernement d'apporter les changements nécessaires. Ils sont moins d'accord sur la meilleure façon d'exercer ces pressions.

M. Vincenzo pour sa part estime qu'il faudrait s'abstenir de participer à des activités qui pourraient indiquer que l'on sanctionne la politique actuellement appliquée à l'égard des réfugiés. Il ajoute que si les Églises et d'autres groupes parrainent des réfugiés, le ministère de l'Immigration y verra une preuve d'appui incontestable, ce qui rendra tout changement encore plus difficile.

Quant à M. Cram, il critique aussi les programmes de parrainage, mais estime qu'ils peuvent être utilisés à bon escient. Les Églises et d'autres groupes pourraient insister pour ne parrainer que les réfugiés que le gouvernement n'accepterait pas normalement. En participant à ces programmes, les groupes pourraient aussi en apprendre beaucoup sur notre politique concernant les réfugiés et joindre les rangs de ceux qui réclament des réformes.

Une chose est certaine. Il y aura toujours des réfugiés qui ont besoin du Canada si le Canada veut bien les accueillir. □

Cet article a d'abord paru dans Catalyst: For Public Justice, Vol. III, N° 3, août 1980 (Toronto: The Committee for Justice and Liberty Foundation).